إشكاليات تعديل دستور العراق النافذ عام ٢٠٠٥

م.م شهد أياد حازم
كلية مدينة العلم الجامعة/ قسم القانون
Madenat Alelem University College
Assistant. Lecturer
Shahad ayad hazim
Sh.88.a.n@gmail.com
م.د. انمار عبد الوهاب حمدان
كلية مدينة العلم الجامعة/ قسم القانون
Lecturer. Dr. Anmar Abdulwahhab Hamdan
Madenat Alelem University College
anmar.almahdawi@gmail.com

المستخلص

تضع كافة الدول دستوراً لينضم علاقة الدولة مع افرادها، ويبين حقوق والتزامات كل منهما، ولا يمكن ان يتم اصدار قانون او قرار او تعليمات تتعارض مع احكام الدستور، وفي حال صدور مثل هذه الاحكام المتعارضة مع الدستور فتكون باطلة بطلاناً مطلقاً ويتم الغاؤها، الا ان وجود الدستور لتنظيم علاقة الافراد مع الدولة ينبغي ان يكون في حالة من التغير والتعديل تسمح بمجاراة الظروف الراهنة في البلد، الا ان بعض الدول يكون دستورها جامداً لا يمكن تعديله ومن الدول من يكون دستورها قابلاً للتعديل وفق اجراءات مشددة ومن هذه الدساتير هو دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

الكلمات المفتاحية: التعديل الدستوري، الحظر الزمني، مراحل تعديل الدستور.

Problems of amending the Constitution of Iraq 2005

Abstract:

All countries draw up a constitution to join the relationship of the state with its individuals, and to clarify the rights and obligations of each of them. It is not possible to issue a law, regulations, or instructions that conflict with the provisions of the constitution. In the event that such provisions are issued that conflict with the constitution, they will be absolutely invalid, unless abolished, unless there is regulation. The relationship of individuals with the state must be in a state of development and modification that allows it to keep pace with the current conditions in the country. Some countries have a rigid constitution that cannot be amended, and some countries have a constitution that can be amended and can set strict procedures. Among these constitutions is the Iraqi Constitution in force for the year 2005.

Keywords: constitutional amendment, time ban, stages of amending the constitution.

المقدمة:

إن دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ هو القانون الاتحادي والذي يتم بواسطته حكم العراق، وتمت الموافقة عليه في استفتاء يوم ١٥ تشرين الاول ٢٠٠٥ وقد دخل حيز النفاذ بعدها بعام (٢٠٠٦)، ويعد هذا الدستور هو الوثيقة القانونية الاولى التي تقرها جمعية تأسيسية منتخبة واستفتاء وطني منذ عام ١٩٢٤، ويحتوي هذا الدستور موضوعات تختلف عن الموضوعات التي يتم تناولها في القوانين العادية، ويكفل هذا الدستور الحقوق والحريات للجميع، ويحتوي على العديد من النصوص التي تنظم وتسير امور الدولة، ومن بين هذه النصوص تلك التي تبين امكانية تعديل الدستور ليتماشى مع متطلبات العصر، كما ان تعديل الدستور قد لا يتم لكافة احكامه، اذ ان بعض الدساتير حظرت تعديل بعض المواد فيها لأسباب متعددة، ومنهم من حظر تعديلها لمدة زمنية معينة ومنهم من حظر تعديلها بصورة نهائية لما فيها من موضوعات تكون غير قابلة للتعديل او التغيير، الا ان هذه الامكانية تكون مقيدة ولا يمكن القيام بها بسهولة، الامر الذي يقتضي معرفة تلك الصعوبات ومحاولة تذليلها للوصول الى افضل النتائج.

أهمية البحث: ان تعديل الدستور امر بالغ الاهمية وذلك للضرورة التي تستوجبها تطور جوانب الحياة المستمر، فالدستور لا يؤخذ بالأبدية انما هو بحاجة دائمة للتعديل حتى يبقى متلائماً مع متطلبات العصر الامر الذي يؤدي الى تضييق الفجوة بين النص الدستوري والواقع السياسي، كما ان من اهمية هذا البحث هو الوقوف على ثغرات تعديل نصوص دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ والمتعلقة بالتعديل والحظر.

مشكلة البحث: ان السؤال الوارد هنا هو، ما هي الصعوبات التي تمنع من تعديل دستور العراق النافذ ٢٠٠٥؟ لتظهر بذلك اسئلة فرعية يتم الاجابة عنها في البحث وهي:

- هل تعديل الدستور يشمل مواداً محددة، ام المقصود به التعديل الشامل؟
- هل يسمح دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بالتعديل؟ وما هي شروطه واجراءاته في ذلك؟
- كيف يمكن التمييز بين التعديل الدستوري وبعض الاوضاع المشابهة له؟

منهجية البحث: سوف نعتمد بهذا البحث على المنهج التحليلي في تحليل النصوص الدستورية لاستخلاص الاحكام والمبادئ وفي تحليل النصوص الخاصة بصعوبة تعديل دستور العراق ٢٠٠٥، كما سنتبع المنهج الوصفي في بيان المقصود بالتعديل الدستوري وتمييزه عن غيره من الاوضاع المشابهة له.

هيكلية البحث: للإحاطة بجوانب هذا البحث قسمنا بحثنا هذا الى ثلاثة مطالب، نتناول في **المطلب الاول** مفهوم التعديل الدستوري وتمييزه عن الاوضاع المشابهة له، وسنخصص **المطلب الثاني** لحظر التعديل الدستوري، و**المطلب الثالث** سنبحث في امكانية تعديل دستور العراق النافذ عام ٢٠٠٥.

المطلب الاول

مفهوم التعديل الدستوري وتمييزه عن الاوضاع المشابهة له

لبيان المقصود بالتعديل الدستوري، سنقوم بتقسيم المطلب الى فرعين، الفرع الاول سنبين فيه مفهوم التعديل الدستوري، والفرع الثاني سنوضح فيه تمييز التعديل الدستوري عن الاوضاع المشابهة له وكالاتي:

الفرع الاول

مفهوم التعديل الدستوري

تم وضع العديد من التعاريف التي بينت المقصود بالتعديل الدستوري، فمنهم من عرفه (اعادة النظر في احكام الدستور كلياً او جزئياً) [١].

ومنهم من عرفه (العملية التي تسمح بتغيير احكام الدستور) [٢].

وهناك من عرفه بأنه (أي تغيير في الدستور سواء بوضع حكم جديد في موضوع لم يسبق للدستور تنظيمه كما يشمل تغيير احكام منصوص عليها في الدستور بالإضافة او الحذف) [٣].

وعند ملاحظة التعريفات السابقة يتبين لنا ان التعديل الدستوري يكون اما بتبديل نص بنص اخر، او بحذف نص، او بإضافة نص معين الى الدستور.

يحمل التعديل الدستوري جوانباً قانونية وسياسية، فمن الناحية القانونية فان جمود الدستور يتنافى كلياً مع مبدأ سيادة الامة اذ ان جمود الدستور وعدم مرونته سيؤدي الى حرمان الامة صاحبة السيادة من ممارسة حقها في تعديل الدستور بما يتلاءم مع الاوضاع الحالية، كما ان من يتسلم السلطة لهم الحق في اجراء التعديل في احكام الدستور بما هو مناسب، ولذلك ينبغي ان يكون الدستور ذو جمود نسبي وليس مطلق اذ يمكن تعديله وفق سياقات واجراءات معينة [٤].

اما من الناحية السياسية، فان تعديل الدستور عملية بالغة الاهمية وذلك لان الدستور يتم بوضع قواعد اساسية تختص بنظام الحكم في الدولة طبقاً للطرق السائدة عند اصداره، فاذا تطورت الظروف وتغيرت وجب تعديل الدستور ليكون منسجماً مع تلك الظروف، وان عدم القيام بالتعديل سيؤدي الى فصل الواقع عن القانون [٥].

وينبغي الاشارة الى ان تعديل الدستور اذا تم بواسطة اجراءات منصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية من حيث السلطة التي تتولى التعديل والمراحل التي يمر بها التعديل حتى اخرة مرحلة وهي اقرار التعديل الدستوري، فيطلق على ذلك (التعديل الرسمي للدستور) [٦].

---

(١) عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس، ١٩٩٨، ص٢١١.

(٢) محمد ولد خباز، محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط، ١٩٩٣، ص١٦.

(٣) خليل هيكل، القانون الدستوري والانظمة السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣، ص٧٣.

(١) ثروت بدوي، النظم السياسية والقانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص١٢٣.

(٢) ثروت بدوي، مصدر سابق، ص١٢١.

(٣) ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤، ص٢٠٠.

اما اذا تم تعديل الدستور وفق احكام عرفية فيسمى حينئذ (التعديل العرفي للدستور)، ويتم عن طريق العرف الدستوري المعدل وينتج عنه اعتياد الحكام لممارسة السلطة وادارة شؤون البلاد بشكل غير مألوف في الدستور او مخالفاً لبعض نصوصه فيضيف هذا العرف قواعداً غير مكتوبة [٧].

الفرع الثاني

تمييز التعديل الدستوري عن الاوضاع المشابهة له

بعد بيان المقصود بالتعديل الدستوري، قد يختلط على البعض هذا المفهوم مع بعض المفاهيم الاخرى، لذا سنحاول ان نميز هنا بين التعديل الدستوري وبعض المفاهيم وكما يلي:

أولاً: تمييز التعديل الدستوري عن انتهاء الدستور

بينما كان المقصود بتعديل الدستور هو استبدال نص بآخر، او اضافة نص او حذفه، فان انتهاء الدستور يكون المقصود به هو الغاء الوثيقة الدستورية بأكملها وتطبيق وثيقة دستورية اخرى مغايرة لأحكام الوثيقة السابقة كلياً [٨].

ويتم انتهاء الدستور اما بالأسلوب العادي، او بالأسلوب غير العادي (الاسلوب الثوري) ويقصد بالأسلوب العادي لنهاية الدساتير هو انتهاء العمل بالدستور بغير عنف واستبداله بدستور اخر جديد، وقد تم انتهاء العديد من الدساتير بهذا الاسلوب [٩].

اما الاسلوب غير العادي في انتهاء الدستور فيقصد به انتهاء الدستور واسقاطه او القضاء عليه بعد حدوث انقلاب او اندلاع ثورة [١٠].

وقد انتهت العديد من الدساتير بهذا الاسلوب [١١].

وبذلك فأن اوجه الشبه بين التعديل الدستوري وانتهاء الدستور تتمثل بوجود سلطة مختصة تقوم بأجراء التعديل او انهاء الدستور (اذا ما كان انتهاء الدستور قد تم بالاسلوب العادي) [١٢].

اما اوجه الاختلاف بينهما فتتمثل بجانبين، الاول يكون من حيث الدافع، اذ ان الدافع وراء التعديل الدستوري يكون للتماشي مع متطلبات الحياة الواقعية ومواكبة التطورات في الاوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية، في حين ان الدافع وراء انتهاء الدساتير يكون عدم ملائمتها كلياً للظروف المعيشية السائدة اذ لا يكتفي بإجراء تعديل وانما يتعدى ذلك لإلغاء الدستور بشكل كامل، هذا من جانب، ومن جانب اخر نرى يتبين ان الاختلاف بينهما يكون من حيث جوهر كل منهما، فالتعديل الدستوري يكون جزئياً فقط عن طريق استبدال او اضافة او

---

(٤) منذر الشاوي، القانون الدستوري ج٢، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٣٠١.

(١) نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص٥٩٠.

(٢) مثل دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨ العراقي، ودستور ١٨٧٥ الفرنسي.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٠٠

(٤) انتهت العديد من الدساتير العراقية بالانقلاب وهي، القانون الاساسي لعام ١٩٢٥، دستور العراق لعام ١٩٥٨، دستور العراق لعام ١٩٦٣، دستور العراق لعام ١٩٦٤، دستور العراق لعام ١٩٧٠.

(٥) عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص١٠٣

حذف بعض النصوص والاحكام لمجاراة الظروف التي تتسم بالتطور المستمر، اما انتهاء الدستور فيكون الغاؤه بصورة كلية وشاملة لانتفاء الحاجة منه اذ يكون غير قادر على مجاراة الواقع مما يجعله نظري فقط وغير قابل للتطبيق [١٣].

ثانياً: تمييز التعديل الدستوري عن تعطيل الدستور

يقصد بتعطيل الدستور ايقاف العمل ببعض او كافة نصوصه وقواعده لظرف طارئ ولفترة زمنية محددة، وقد يحدث هذا التعطيل بوجود نص في الدستور يجيز ذلك وهو ما يسمى بالتعطيل الرسمي للدستور، مثل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي منح رئيس الجمهورية سلطات استثنائية في حالة الضرورة [١٤]، وكذلك دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ والذي اجاز تعطيل أي نص من نصوصه عند اعلان حالة الاحكام العرفية[١٥].

او قد يكون تعديل الدستور غير رسمي، (غير فعلي) وذلك عندما لا يتم النص في احكام الدستور عن ذلك لكن الواقع يفرض القيام مثل هذا الاجراء ومن ذلك هو دستور العراق لعام ١٩٥٨ اذ كان معطلاً فعلياً وخصوصاً عندما انفرد رئيس الوزراء بالسلطة، اذ لم يتم الاعلان عن تعطيل الدستور ولكن الواقع السياسي للوضع السائد في العراق آنذاك كان يدل على ان الدستور كان معطلاً تعطيلاً فعلياً او على الاقل في بعض احكامه [١٦].

يحدث التعطيل الدستوري عندما تلجأ السلطة التنفيذية لاتخاذ اجراءات لمعالجة ازمة سياسية او اقتصادية او اجتماعية، او أي خلل اخر في مؤسساتها الدستورية، ولا يؤدي هذا الاجراء لإنهاء الدستور وانما قد يعطي احدى هيئات الدولة كرئيس الجمهورية سلطات استثنائية تعمل على معالجة الازمات والمخاطر، ويكون ذلك على حساب السلطات والهيئات الاخرى في الدولة [١٧].

ومن خلال ما تقدم يتبين ان التعديل الدستوري والتعطيل الدستوري يلتقيان في اوجه شبه متعددة الا انهما يختلفان في الكثير، فأوجه الشبه بينهما تتمثل بأن المشرع في كلاهما قد يخرج ببعض النصوص الدستورية من نطاق كل منهما، كما انهما يحدثان لبعض احكام الدستور، اذ ان التعديل يكون جزئياً وتعطيل الدستور يكون دائماً جزئياً في حين انه اذا تعدى ذلك ليشمل احكام الدستور كافة اطلق عليه حينذاك بانتهاء الدستور [١٨].

اما اوجه الاختلاف بينهما فتتمثل في ان التعديل الدستوري يكون بالاستبدال او الاضافة او الحذف لبعض من الاحاكم اما التعطيل الدستوري فيكون بإهمال او تخطي بعض احكام الدستور مؤقتاً لوجود ظرف استثنائي سائد في البلد، ومن جهة اخرى فأن التعديل الدستوري يكون اجراءً مشروعاً، اما تعطيل الدستور فقد يكون مشروعاً اذا كان تعطيلاً رسمياً او قد يكون غير مشروع اذا كان تعطيلاً فعلياً، واخيراً فان الجهة التي تقوم

---

(١) منذر الشاوي، مصدر سابق، ص٣٠٤.
(٢) ينظر الى نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
(٣) ينظر الى المادة (١٢٣) من دستور البحرين لعام ٢٠٠٢.
(٤) دساتير البلاد العربية، وثائق ونصوص، رقم١، اصدار معهد الدراسات والبحوث العربية العالية، جامعة الدول العربية، القاهرة ، ١٩٥٥، ص١٣٠.
(١) ثروت بدوي، مصدر سابق، ص١٣٠.
(٢) نوري لطيف، القانون الدستوري، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٦، ص١٩٢.

بتعديل الدستور تكون محددة ومذكورة في الدستور اذا كان تعديلاً رسمياً او نتيجة استقرار عرف بالدستور (التعديل العرفي) اما في التعطيل الدستوري فتكون الجهة هي رئيس الدولة اذا كان التعطيل رسمياً او القائم على حالة الطوارئ والاحكام العرفية [١٩].

المطلب الثاني

حظر التعديل الدستوري

بعد ان بينا مفهوم التعديل الدستوري، وميزناه عن الاوضاع المشابهة له، ينبغي ان بين متى يمنع تعديل الدستور، وعليه سنقسم المطلب الى فرعين: الفرع الاول سنبين فيه مفهوم حظر التعديل الدستوري، والفرع الثاني سنبين فيه حظر تعديل الدستور في الوثيقة الدستورية.

الفرع الاول

مفهوم حظر التعديل الدستوري

تعددت التعريفات لبيان المقصود بحظر التعديل الدستوري، منهم من عرفه بأنه (الحظر النسبي لا المطلق لبعض نصوص الدستور لفترة زمنية محددة) [٢٠].

وهناك من عرفه بأنه (تحريم تعديل نسبي لبعض الموضوعات الهامة او عدم جواز تعديل بعض النصوص الدستورية لفترة زمنية محددة) [٢١].

و بدورنا نرى ان ما يؤخذ على هذه التعريفات انها قصرت الحظر الدستوري النسبي دون ان تتعداها الى الحظر الشامل او الكلي للتعديل.

ومنهم من تجاوز هذا النقص وعرف حظر التعديل الدستوري بأنه (الحظر الكلي او الجزئي المطلق او المحدد لبعض نصوص ومواد الدستور ذات الموضوعات المهمة) [٢٢].

و نرى ان ما يؤخذ على هذا التعريف انه لم يبين السبب الذي يجعل مواد الدستور ممنوعة جزئياً او كلياً من التعديل.

ونرى اذا ما اردنا تعريف حظر التعديل الدستوري فأنه (الحماية الشاملة او الجزئية لبعض مواد الدستور من التعديل وذلك لأسباب سياسية او اقتصادية او امنية تكون سائدة في الدولة).

ومن الاسباب المؤدية الى حظر تعديل الدستور:

- يرى البعض ان حظر تعديل الدستور يبرر لعلوية الدستور، فالدستور يقع في قمة التدرج الهرمي ويكون بذلك اعلى من بقية القواعد والقوانين، ولهذا لا يمكن لأي قاعدة اخرى ان تمس قواعد الدستور ، كما لا

---

[٣] منذر الشاوي، مصدر سابق، ٣١٠.

[١] خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، مطبعة العاتك، القاهرة، ٢٠١٠، ص١٤٨.

[٢] حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص٧٣.

[٣] نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدول الاتحادية الفدرالية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤، ص١١٣.

يمكن ان يتم مسه حتى من قبل واضعيه فالدستور يتصف بالسمو ويعد بمثابة ضمانة لحقوق المواطنين وترسيخاً لمبدأ سيادة الامة [٢٣].

وقد انتقد هذا التبرير اذ ان تعديل الدستور ضرورة لابد منا ليبقى متوافقاً مع الواقع ومع الظروف السائدة في الدولة وان التمسك بالدستور وحظر تعديله كلياً او جزئياً سيعمل على خلق فجوة كبيرة بين الواقع والقانون [٢٤].

- ويرى البعض الاخر ان حظر تعديل الدستور يكون لضمان استقرار الاوضاع السياسية، اذ ان حظر تعديل الدستور سيجعله بعيداً عن الاهواء السياسية والحزبية ولا يتم تعديله الا عند وجود الدلالة القاطعة التي تسمح بذلك صراحة او ضمنياً [٢٥].

وقد انتقد هذا التبرير اذ ان حظر التعديل الدستوري في هذه الحالة مجافياً للتطور المستمر، وان الدستور ما هو الا انعكاس للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تسود البلد، وهذه الظروف لا تتصف بالجمود اذ ان اهم ما يمزها هو قابليتها الدائمة على التطور والتغيير المستمر [٢٦].

وبدورنا نميل مع من ذهب بالقول ان حظر التعديل الدستوري يكون مفيداً اذا كان جزئياً وخاصاً ببعض الموضوعات المهمة والتي ينبغي عدم المساس بها لضمان استقرار الاوضاع السياسية.

الفرع الثاني

حظر تعديل الدستور داخل اطار الوثيقة الدستورية

ويكون الحظر اما زمنياً، او موضوعياً:

- الحظر الزمني في الوثيقة الدستورية ويقصد به (حظر اجراء أي تعديل في احكام الدستور خلال مدة زمنية معينة حتى تثبت احكامه) [٢٧].

ويكون القصد من هذا النوع هو تحقيق الاستقرار والثبات للنظام السياسي السائد والقضاء على من يعارضه او لمواجهة الظروف والازمات الاستثنائية التي قد يمر بها البلد [٢٨].

وقد منع القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ من تعديل احكامه خلال مدة خمس سنوات من تاريخ دخول القانون حيز النفاذ [٢٩].

اما دساتير العهد الجمهوري العراقي(دساتير عام ١٩٥٨ و ١٩٦٣ و ١٩٦٤ و ١٩٦٨ و ١٩٧٠) فلم تتضمن أي اشارة الى قيد الحظر الزمني.

---

(١) احمد عزيز النقشبندي، تعديل الدستور، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص٧١.
(٢) نوري لطيف، مصدر سابق، ص٢٠٧.
(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص٥٠٧.
(٤) نبيل عبد الرحمن حياوي، مصدر سابق، ص١٥.
(١) عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر سابق، ص٥٢٠.
(٢) علي يوسف شكري، تعديل الدستور بين الضرورة والشخصية والتوافقات السياسية، ط١، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص١٣٢.
(٣) ينظر الى المادة (١١٩) من القانون العراقي الاساسي عام ١٩٢٥.

اما دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ فقد أشار الى عدم جواز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين [٣٠].

ونرى ان الرغبة وراء هذا القيد هي مواجهة الازمات والفترات الاستثنائية التي يمر بها العراق، ورغبة منهم في تنفيذ احكام هذا الدستور دون تعديل فقراته واحكامه.

- الحظر الموضوعي في الوثيقة الدستورية

ويقصد به (عدم جواز تعديل او المساس ببعض نصوص الدستور رغبةً من المشرع بحماية الدعائم الاساسية التي يقوم عليها النظام السياسي من أي تغيير او تعديل)[٣١].

ولم تشر الدساتير العراقية ابتداءً من القانون الاساسي عام ١٩٢٥ مروراً بدساتير العهد الجمهوري وانتهاءً الى دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ الى وجود قيد موضوعي يمثل حظراً لتعديل الدستور.

المطلب الثالث

امكانية تعديل دستور العراق النافذ عام ٢٠٠٥

يعد دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ من الدساتير ذو الجمود النسبي، وعليه سنبين في هذا المطلب مراحل تعديل دستور العراق ٢٠٠٥ في فرع اول، ثم سنبين معوقات تعديل دستور العراق ٢٠٠٥ في فرع ثاني.

الفرع الاول

مراحل تعديل دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥

تضمن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ اجراءات تعديل الدستور وقد حددت في المادة (١٢٦) منها ان لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور[٣٢]، ولا يجوز اجراء تعديل على المبادئ الاساسية في الباب الاول، والحقوق والحريات في الباب الثاني الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناءً على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام[٣٣]، ولا يجوز تعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها (في الفقرة ٢) من هذه المادة الا بعد موافقة (ثلثي) اعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام[٣٤]، كما لا يجوز اجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم الا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام[٣٥]،

---

(٤) ينظر الى الفقرة ثانياً من المادة (١٢٦) من دستور العراق النافذ عام ٢٠٠٥.

(١) محمد الخامس بن ناصر، التعديل الدستوري في الجزائر واثره على مكانة السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر ٢٠١٣، ص٣٢.

(٢) الفقرة الاولى من المادة (١٢٦) من دستور العراق النافذ للعام ٢٠٠٥.

(١) الفقرة الثانية من المادة (١٢٦) من دستور العراق النافذ للعام ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة الثالثة من المادة (١٢٦) من دستور العراق النافذ للعام ٢٠٠٥.

(٣) الفقرة الرابعة من المادة (١٢٦) من دستور العراق النافذ للعام ٢٠٠٥

ويعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في الفقرات (ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة في حال عدم تصديقه، ويعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية [٣٦].

ومن قراءة مضمون المادة (١٢٦) سالفة الذكر، يتضح لنا ان مراحل تعديل الدستور تتمثل بالاتي:

١- اقتراح الدستور: وقد اعطى الدستور حق اقتراح التعديل للسلطتين التنفيذية (متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً) والتشريعية (متمثلة بخمس اعضاء مجلس النواب)، ويعد ذلك افضل من الدساتير التي تعطي افضلية اقتراح تعديل الدستور من احدى السلطتين، الا ان من الصعوبة عرض ذلك التعديل على الشعب باستفتاء عام، وان كان يتوافق ذلك مع النظام الديمقراطي الا انه يعد امراً في غاية الصعوبة على ارض الواقع [٣٧].

٢- الموافقة على التعديل: اعطى الدستور سلطة الموافقة على اقتراح التعديل الى مجلس النواب كونه ممثلاً الشعب وهذا ما يتطلب المناقشة والتصويت، وقد اشترط الدستور حصول الموافقة على التعديل (بثلثي اعضاء المجلس) ثم يتم عرضه على الشعب للاستفتاء واذا لم يستحصل على هذه الاغلبية يعد التعديل مرفوضاً [٣٨].

٣- اقرار التعديل: بعد موافقة مجلس النواب بثلثي عدد الاعضاء على التعديل يتم تمريره الى الشعب للاستفتاء، ولا بد من حصول التعديل على موافقة اغلبية المصوتين عليه ممن لهم الحق في التصويت من الشعب ليتم حسم موضوع التعديل بشكل نهائي [٣٩].

٤- نفاذ التعديل: عند الرجوع الى الفقرة الخامسة من المادة (١٢٦) يتضح ان نفاذ التعديل يكون بمصادقة رئيس الجمهورية على التعديل خلال مدة (٧) ايام وبانتهائها يعد مصادقاً عليه حتى وان لم يصادق رئيس الجمهورية فيعد مصادقاً عليه بحكم الدستور، وتنشر التعديلات بعد ذلك في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) وتكون دخلت حيز النفاذ بذلك.

ومن الجدير بالذكر ان المشرع العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ قد شرع طريقاً مغايراً في تعديل الدستور خلافاً للمادة (١٢٦) وهو ما تضمنته المادة (١٤٢) اذ اعطت الحكم في مسائل تعديل الدستور ليشمل الاحكام كافة وليس مواداً محددة، ليشمل بذلك حتى المبادئ الاساسية والحقوق والحريات، كما يمكن ان يتم تناول التعديل ضمن صلاحيات الاقاليم من غير ان يشترط لذلك موافقة السلطة التشريعية في الاقاليم او استفتاء سكانه [٤٠].

وبدورنا نرى اذا ما تمت المقارنة بين المادة (١٢٦) والمادة (١٤٢) واللتان تتحدثان عن تعديل الدستور، فسيكون الفرق بينهما الاتي:

---

(٤) الفقرة الخامسة من المادة (١٢٦) من دستور العراق النافذ للعام ٢٠٠٥

(٥) اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤، ص١٢٦.

(١) المصدر اعلاه، ص١٢٩.

(٢) ينظر الى المادة (١٣١) من الدستور العراقي النافذ علم ٢٠٠٥.

(٣) ينظر الى المادة (١٤٢) وفقراتها كافة، من الدستور العراقي النافذ للعام ٢٠٠٥.

١- ان تعديل الدستور يتم عرضه على مجلس النواب للتصويت عليها بأغلبية ثلثي الاعضاء خلافاً للمادة (١٤٢) والتي اكتفت بحصول التعديلات على الاغلبية المطلقة لمجلس النواب في التصويت.
٢- بينت المادة (١٤٢) ان استفتاء الشعب على تعديلات الدستور يتم خلال مدة لا تتجاوز الشهرين من تاريخ اقرار التعديل من قبل مجلس النواب، ويقترن نجاح الاستفتاء على تعديلات الدستور بتوافر شرطين هما اغلبية المصوتين وعدم رفض ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر.

الفرع الثاني

معوقات تعديل دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥

بعد قراءة دستور العراق ٢٠٠٥، وقراءة المادتين (١٢٦) والمادة (١٤٢)، وجدت العديد من المعوقات التي تجعل من مسألة تعديل الدستور ليست بالأمر اليسير، وهذه المعوقات تتمثل بالاتي:

١- ان جعل الموافقة على تعديل الدستور مرهون بموافقة مجلس النواب اولاً جعل من الصعوبة تمرير أي تعديل لاستفتاء الشعب، فقد يحدث ان يتطلب الواقع تعديل معين لموضوع معين سائد في الدولة، الا ان عدم موافقة مجلس النواب سيؤدي الى رفض التعديل رفضاً قطعياً .
٢- ان التعارض الحاصل في اجراءات التعديل بين نصوص المادة (١٢٦) والمادة (١٤٢) جعل من الصعب القيام بتعديل احكام الدستور ، اذ ان كل مادة استوجبت اغلبية معينة وشروط معينة عند تعديل بعض الاحكام (مثلما تم ذكره سابقاً) [٤١].
٣- ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ تم سنه في مرحلة معقدة وفي حقبة زمنية صعبة نظراً للظروف السائدة في حينها، مما ادى الى ظهور مشكلة الاعتراف به من قبل المخاطبين بأحكامه في مجتمع يحوي قوميات متعددة مثل المجتمع العراقي، وان يكن المشرع الدستوري قد حاول علاج ذلك بتشكيله لجنة التعديلات الدستورية بموجب نص المادة (١٤٢)، الا ان ذلك لم يمنع المخاطبين بأحكام الدستور من استمرارهم في عدم تقبل احكامه.
٤- ان سوء الجانب الفني في صياغة دستور العراق عام ٢٠٠٥ يعد هو الاخر واحداً من اسباب معوقات تعديله، فاذا كان اعداد مشروع الدستور يعد عملية سياسية فينبغي عدم اهمال الجانب القانوني في الصياغة، وان اكبر دليل على ذلك يتم ملاحظته عند قرادة ديباجة الدستور لصياغته ولغته، كما ان السبب وراء ذلك ان دستور العراق ٢٠٠٥ تم وضعه بصورة اساسية لكي يتوافق مع ارادة دول الاحتلال وليس بما يتوافق مع ارادة الشعب او ما يفرضه الواقع [٤٢].

---

(١) ينظر الى المادتين (١٢٦) و (١٤٢) بكافة فقراتهما من الدستور العراقي النافذ عام ٢٠٠٥.
(١) علي يوسف شكري، مصدر سابق، ص١٤٠.

٥- ان من يتمعن في الدستور ويقوم بتحليل احكامه تستنتج ان عملية تعديله هي عملية اشبه بالمستحيلة، وذلك لعدة أسباب منها، طبيعة الشعب ذو المكونات المختلفة، وطبيعة النظام السياسي الحالي في العراق، وانتقال العراق من الدولة البسيطة ذات المركزية الى دولة فيدرالية، و سرعة تطور الظروف الاقتصادية والسياسية في البلد، جميع هذه الاسباب ادت الى صعوبة النجاح في تعديل الدستور الا اذا حصل تغير جذري شامل للعملية السياسية بأكملها والا سيكون من الصعوبة البالغة النجاح في ذلك.

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة بحث (اشكاليات تعديل دستور العراق النافذ عام ٢٠٠٥)، توصلنا الى استنتاجات ومقترحات نوجزها بالاتي:

اولاً: الاستنتاجات

١- وجدت تعريفات متعددة حاولت بيان المقصود بالتعديل الدستوري، الا انها اتفقت على ان التعديل الدستوري يتم باستبدال نص او اضافة نص او حذف نص مختلفاً بذلك عن مصطلحي تعطيل الدستور وانتهاء الدستور.
٢- لم تتطرق دساتير العراق ومنها دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ الى حظر التعديل في ظل الظروف الاستثنائية ونرى ان هذا نقصاً ينبغي تداركه لحماية بعض الموضوعات المهمة في حالات الخطر.
٣- ان صعوبة تعديل الدستور جاء لأسباب متعددة، منها اسباب فنية عند صياغته، ومنها اسباب تعود الى طبيعية النظام السياسي وتنوع مكونات الشعب، كما ان تعارض المادتين (١٢٦) و(١٤٢) من دستور ٢٠٠٥ جاء ليكمل صعوبة تعديله.

ثانياً: المقترحات

١- ضرورة تضمين دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ نصاً يحظر مقتضاه التعديل اثناء الازمات والاحتلال لحماية الدستور واحكامه.
٢- تعديل المادتين سالفة الذكر لتكون احدهما مكملة للأخرى في اجراءات التعديل، كما نرى انه من الاجدر تعديل الفقرة (اولاً) من المادة (١٢٦) من الدستور ليتم النص في طلب اقتراح التعديل على المادة او المواد المراد تعديلها والاسباب الموجبة لهذا التعديل.

المصادر

اولاً: الكتب القانونية

١- اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤.

٢- ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤.

٣- ثروت بدوي، النظم السياسية والقانون الدستوري وتطور الانظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.

٤- حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٣.

٥- خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، مطبعة العاتك، القاهرة، ٢٠١٠.

٦- خليل هيكل، القانون الدستوري والانظمة السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣.

٧- عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤.

٨- عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس، ١٩٩٨.

٩- علي يوسف شكري، تعديل الدستور بين الضرورة والشخصية والتوافقات السياسية، ط١، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.

١٠-محمد ولد خباز، محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط، ١٩٩٣.

١١-منذر الشاوي، القانون الدستوري ج٢، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.

١٢-نبيل عبد الرحمن حياوي، تعديل الدستور في الدول الاتحادية الفدرالية، ط١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٤.

١٣-نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.

١٤-نوري لطيف، القانون الدستوري، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٦، ص١٩٢.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

١- احمد عزيز النقشبندي، تعديل الدستور، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.

٢- محمد الخامس بن ناصر، التعديل الدستوري في الجزائر واثره على مكانة السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر ٢٠١٣.

ثالثاً: الوثائق والمنشورات

١- دساتير البلاد العربية، وثائق ونصوص، رقم١، اصدار معهد الدراسات والبحوث العربية العالية، جامعة الدول العربية، القاهرة ، ١٩٥٥.

رابعاً: الدساتير

١- دستور عام ١٨٧٥ الفرنسي.

٢- الدستور عام ١٩٥٨ الفرنسي.

٣- القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

٤- دستور العراق لعام ١٩٥٨.

٥- دستور العراق لعام ١٩٦٣.

٦- دستور العراق لعام ١٩٦٤.
٧- دستور العراق لعام ١٩٦٨ .
٨- دستور العراق لعام ١٩٧٠.
٩- دستور البحرين لعام ٢٠٠٢.
١٠-دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.